



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 143 (1891), 15 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska

Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wyzwania sojuszu USA – Korea Południowa

Oskar Pietrewicz

W ostatnich miesiącach narastają spory między USA a Koreą Płd. Administracja prezydenta Donalda Trumpa oczekuje od sojusznika, by ponosił zdecydowanie większe koszty stacjonowania amerykańskich wojsk na swoim terytorium. We wrześniu br. rozpoczęły się negocjacje w tej sprawie. USA chcą także, by Korea Płd. aktywnie wspierała amerykańską strategię powstrzymywania Chin. Władze Republiki Korei są jednak wstrzemięźliwe, co ogranicza potencjał USA w rywalizacji z ChRL. Niewykluczone, że rozwiązania finansowe proponowane w sojuszu z Koreą Płd. Stany Zjednoczone zechcą zastosować także u swoich europejskich sojuszników.

Od 1954 r. Republikę Korei i USA łączy traktat o wzajemnej obronie. Stanowi on fundament polityki bezpieczeństwa Korei Płd. Na jej terytorium stacjonuje obecnie ok. 26 tys. amerykańskich żołnierzy (trzeci największy kontyngent wojsk USA na świecie, po Japonii i Niemczech), a USA udzielają sojusznikowi również gwarancji nuklearnych na wypadek agresji Korei Płn. Ponadto od 1950 r. w razie konfliktu to USA sprawują kontrolę operacyjną nad południowokoreańskim wojskiem. Oznacza to, że w trakcie wojny głównodowodzącym jest amerykański generał stojący na czele dowództwa połączonych sił. Sojusz jest elementem regionalnej strategii USA, a nie tylko ich zaangażowania na Półwyspie Koreańskim. Obecnie koncentruje się ona przede wszystkim na powstrzymywaniu Chin. Za administracji Trumpa narastają jednak problemy. Związane są one przede wszystkim ze sporami o podział kosztów funkcjonowania sojuszu i z różnicami w podejściu stron do sytuacji w regionie.

Spór o podział kosztów. Podstawą prawną określającą status i warunki pobytu wojsk amerykańskich w Korei Płd. jest umowa SOFA z 1967 r. Jej uzupełnieniem są negocjowane od 1991 r. raz na pięć lat porozumienia (Special Measures Agreement, SMA), na mocy których Korea Płd. ponosi część kosztów stacjonowania amerykańskich wojsk (United States Forces Korea, USFK) na swoim terytorium. Obecnie obowiązująca umowa została podpisana w lutym br. wyjątkowo tylko do końca roku. Przyjęcie prowizorycznego porozumienia było efektem sporu między sojusznikami. Administracja Trumpa oczekiwała nawet podwojenia wkładu finansowego Korei Płd., na co ta się nie zgodziła. Ostatecznie Korea Płd. w tym roku płaci USA 924 mln dol. (wzrost o 8,2% w porównaniu z ub.r.), pokrywając ok. 50% bieżących kosztów stacjonowania USFK.

Z perspektywy Korei Płd. najtrudniejszym elementem rozmów rozpoczętych we wrześniu br. jest sprostanie oczekiwaniom finansowym USA. Według południowokoreańskiej prasy podczas lipcowej wizyty w Seulu doradca ds. bezpieczeństwa narodowego USA John Bolton przekazał władzom Republiki Korei, że USA oczekują od nich nawet pięciokrotnego wzrostu nakładów, czyli 4,8 mld dol. Kwota ta zdecydowanie przewyższa koszty stacjonowania USFK, szacowane na ok. 2 mld dol. Propozycja USA może zakładać ponoszenie przez Koreę Płd. w ramach dodatkowej umowy również kosztów żołąd i szkoleń dla żołnierzy oraz nowej kategorii wsparcia operacyjnego, czyli wspólnych manewrów wojskowych i rozlokowania tzw. aktywów strategicznych USA (np. bombowców strategicznych) w regionie.

W odpowiedzi Korea Płd. wskazuje, że poza kosztami z tytułu SMA płaci ok. 2 mld dol. rocznie, zwłaszcza za infrastrukturę służącą USFK. Ponadto w ramach przyjętego w 2004 r. programu relokacji baz amerykańskich na południe od granicy i Seulu Republika Korei pokryła ponad 90% kosztów (9,7 mld dol.) budowy Camp Humphreys (70 km od stolicy) – największej na świecie zamorskiej bazy wojskowej USA. Korea Płd. zwiększa również budżet obronny, który w br. wynosi ok. 42 mld dol. (o 8,2% więcej niż w ub.r.), co odpowiada 2,4% PKB. Z kolei plan na lata 2020–2024 zakłada łączne wydatki 242 mld dol. (średni roczny wzrost 7%) na obronność. Mogą być one korzystne dla USA, gdyż Korea Płd. jest trzecim największym importerm amerykańskiego uzbrojenia – w latach 2006–2018 wydała na ten cel ok. 30 mld dol.

Wzrost nakładów na obronność jest jednym z działań służących planowanemu przejściu przez Koreę Płd. od USA kontroli operacyjnej nad jej siłami zbrojnymi na wypadek wojny. Prezydent Korei Płd. Moon Jae-in liczy, że proces ten zostanie zrealizowany do końca jego kadencji w 2022 r. Elementem przygotowań są również wspólne ćwiczenia z USA. Problemem jest jednak anulowanie przez Trumpa największych wspólnych manewrów po jego spotkaniu z Kim Dzong Unem w Singapurze w ub.r. Choć w br. ustanowiono nowe ćwiczenia na mniejszą skalę, to prezydent USA kwestionuje ich zasadność, twierdząc, że są za drogie.

Różnice w podejściu do sytuacji w regionie. Poza rozbieżnościami finansowymi sojuszników dzieli inne spojrzenie na problemy regionu. Korea Płd. i USA odmiennie podchodzą do dialogu z KRLD. Moonowi jak dotąd nie udało się przekonać Trumpa do częściowego zniesienia sankcji nałożonych na Koreę Płn., co umożliwiłoby wznowienie międzykoreańskiej współpracy gospodarczej. W administracji Moona nie brakuje głosów, że USA w negocjacjach z KRLD są niewystarczająco elastyczne i mają nierealne żądania dotyczące denuklearyzacji.

Poważnym testem dla sojuszu jest stosunek Republiki Korei do rywalizacji amerykańsko-chińskiej. Z perspektywy USA Korea Płd. powinna wspierać ich strategię w regionie Indo-Pacyfiku (Indo-Pacific Strategy, IPS), która koncentruje się na powstrzymaniu Chin. USA liczą, że Republika Korei, ze względu na lojalność sojuszniczą i rosnący potencjał militarny, będzie ponosiła większą odpowiedzialność za sytuację w regionie. Przekonują ją, aby zaangażowała się w IPS poprzez udział w operacjach militarnych poza Półwyspem, np. na Morzu Południowochińskim. Podczas wizyty Trumpa w Seulu w czerwcu br. Moon oficjalnie poparł IPS, argumentując, że jest ona zbieżna z południowokoreańską nową polityką południową, nastawioną na pogłębianie więzi z Azją Południowo-Wschodnią. Jednak stosunek Korei Płd. do IPS pozostaje wstrzemięźliwy. Nie chce ona konfrontacji z ChRL, która jest jej największym partnerem gospodarczym. Przestrożą dla Korei Płd. była chińska reakcja na rozlokowanie w 2017 r. amerykańskiego systemu THAAD w Republice Korei. ChRL zastosowała wówczas nieoficjalne sankcje ekonomiczne (m.in. znaczne ograniczenie wyjazdów chińskich turystów), co było dotkliwie dla gospodarki Korei.

Problematyczny dla polityki USA w regionie jest też [bieżący spór między Koreą Płd. a Japonią](#). Napięcia polityczno-historyczne zostały rozszerzone o kwestie handlowe, a następnie bezpieczeństwa, gdy w sierpniu br. Republika Korei wycofała się z umowy o wymianie informacji wywiadowczych z Japonią. Decyzja ta jest niekorzystna dla USA, gdyż utrudnia współpracę trójstronną między sojusznikami, pokazując ograniczenia amerykańskich aliansów w regionie w kontekście rywalizacji z Chinami. Widoczne to było w lipcu br., gdy Japonia i Korea Płd. nie zareagowały wspólnie na naruszenie ich przestrzeni powietrznej przez rosyjski samolot w ramach pierwszego w historii chińsko-rosyjskiego patrolu powietrznego w regionie. Współpraca chińsko-rosyjska może być przeciwwagą dla sieci amerykańskich sojuszy w regionie, a wspólne działania – próbą sprawdzenia ich efektywności.

Perspektywy i wnioski. Do końca roku USA będą stosowały strategię negocjacyjną opartą na presji i żądaniach wobec Korei Płd. w kwestii SMA. Niewykluczone, że Trump zagrozi wycofaniem przynajmniej części amerykańskich sił z Korei Płd. Radykalna postawa Białego Domu może być tonowana przez Pentagon, który przykładą większą wagę do sojuszu z Koreą Płd. Ostatecznie strony porozumieją się i Republika Korei będzie płacić zdecydowanie więcej za funkcjonowanie sojuszu. Kosztem dla USA może być wzrost napięć i podważenie zaufania politycznego w sojuszu USA – Korea Płd. W rezultacie Republika Korei może być jeszcze bardziej skłonna rozwijać własne konwencjonalne zdolności obronne i inwestowania w rodzimy przemysł. Amerykańska presja może też zniechęcać Koreę Płd. do popierania IPS. Brak wsparcia sojuszników dla tej strategii będzie osłabiać amerykański potencjał w rywalizacji z Chinami w regionie.

Trwające negocjacje USA z Koreą Płd. pokażą, jaką taktykę – i z jakim skutkiem – przyjmie obecna amerykańska administracja także wobec innych sojuszników, od których wymaga większego wkładu finansowego. W regionie będzie to miało znaczenie dla Japonii, która rozpocznie analogiczne rozmowy w przyszłym roku (obecna umowa wygasa z końcem 2020 r.). Amerykański nacisk na sojuszników może być zastosowany również wobec państw europejskich. Dotyczy to zwłaszcza Niemiec, które ponoszą zaledwie 28% kosztów stacjonowania wojsk USA i nie wywiązują się z natowskiego celu przeznaczania 2% PKB na obronność, a także Polski z uwagi na zwiększoną obecność amerykańskich żołnierzy.